Nulmeting organisatie rampenbestrijding Saba

Datum 14 oktober 2014
Status definitief

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Voorwoord

Op 10 oktober 2010 zijn de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius ieder een Openbaar Lichaam geworden. Gelijktijdig is toen de Veiligheidswet BES en de onderliggende regelgeving in werking getreden. Naast alle veranderingen die de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius sindsdien organisatorisch en bestuursrechtelijk doormaken dient ook de rampenbestrijdingsorganisatie opnieuw ingericht te worden.

Nu, drie jaar later heeft de Inspectie op de BES-eilanden een eerste onderzoek uitgevoerd binnen het domein rampenbestrijding en crisisbeheersing. Er is een nulmeting uitgevoerd om vast te stellen waar de rampenbestrijdingsorganisatie op Saba staat in haar voorbereiding op het bestrijden van rampen en crises.

De afgelopen jaren is door de Inspectie Veiligheid en Justitie geïnvesteerd in een werkwijze waarbij vanuit de rol van toezichthouder ook ondersteuning wordt geboden. De ondersteuning richt zich vooral op het delen van kennis en het stimuleren van het lerend vermogen van de onder toezicht gestelde.

In deze rapportage wordt weergegeven in welke mate het eiland Saba is voorbereid op het bestrijden van rampen en crises. Hierbij heeft de Inspectie nadrukkelijk de lokale situatie en mogelijkheden in het oog gehouden.

J.G. Bos
Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting

Aanleiding
De Inspectie Veiligheid en Justitie (verder de Inspectie) houdt toezicht op de brandweer en de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de veiligheidsregio's in Europees-Nederland en de BES.
De Rijksvertegenwoordiger heeft in een brief aan de gezaghebbers van de eilanden aangekondigd dat de Inspectie gaat toetsen of de plannen die de eilanden hebben opgesteld ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de praktijk leiden tot het kunnen bestrijden van een mogelijke ramp. Gelijktijdig bestaat op de eilanden de wens om onafhankelijk te laten vaststellen wat de huidige stand van zaken is in de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing.
Dit alles heeft er toe geleid dat de Inspectie dit onderzoek gestart is naar de voorbereiding op de rampenbestrijding BES. Het rapport is een eerste weergave van het toezicht op de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Het onderzoek
Over de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing is nog niet eerder door de Inspectie gerapporteerd. Dit onderzoek is bedoeld om vast te leggen wat de actuele stand van zaken is van deze voorbereiding, een zogeheten nulmeting.

Door gebruik te maken van documentstudie, interviews en een praktijktoets geeft de Inspectie antwoord op de centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek:
'In welke mate is de rampbestrijdingsorganisatie van het eiland Saba op het moment van meten voorbereid op het bestrijden van rampen of crises?'
Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden maakt de Inspectie gebruik van de volgende deelvragen:

A. Op welke maatgevende ramp wil het Openbaar Lichaam Saba voorbereid zijn?
B. Wat moeten de hulpverleningsdiensten en de rampbestrijdingsorganisatie presteren om het maatgevende scenario te kunnen bestrijden?
C. Zijn de hulpverleningsdiensten en de rampenbestrijdingsorganisatie in staat om daadwerkelijk invulling te geven aan deze ambities?

Bevindingen en analyse op hoofdlijnen
Door het van kracht worden van de Veiligheidswet BES op 10 oktober 2010 moet de rampenbestrijdingsorganisatie opnieuw worden opgericht/ingericht. Een proces waaraan door het Openbaar Lichaam Saba nog volop wordt gewerkt.
Saba heeft in de basis de plannen[1] op orde. Deelplannen en procedures zijn nog in ontwikkeling of bewerking. In het risicoprofiel en het beleidsplan zijn zeven scenario's aangemerkt als prioriteit, te weten vliegtuigongeval, aardverschuiving, communicatie uitval, energie uitval, orkaan, explosie brandstoftank haven en oil spill. Hierbij is geen scenario aangemerkt als maatgevend scenario[2] voor het eiland. Bij de hiervoor genoemde scenario's is niet aangegeven van welke hulpvraag moet worden uitgegaan, derhalve is ook niet beschreven welke prestaties geleverd moeten worden.

In de interviews geven de leidinggevenden van de hulpdiensten aan te verwachten bij de meeste beschreven scenario's niet over voldoende personele capaciteit te kunnen beschikken. Een grote

[1] Het gaat hier om het risicoprofiel, het beleidsplan en het rampen- en crisisplan.
[2] Dit is een scenario waarmee inzicht wordt verkregen in de situaties die bepalend zijn voor de omvang, het materieel en het materiaal van de hulpverleningsdiensten en de rampenbestrijdingsorganisatie.

beperking hierbij ligt bij de behandelcapaciteit van de geneeskundige kolom, die een beperkt aantal zwaar gewonde slachtoffers kan stabiliseren en gestabiliseerd houden.
Overigens is geen invulling gegeven aan artikel 65 van de Veiligheidswet BES, een convenant waarin de operationele prestaties van het brandweerkorps Caribisch Nederland en het korps politie Caribisch Nederland is opgenomen.

Op het eiland maakt men voor de alarmering nog geen gebruik van de gezamenlijk meldkamer op Bonaire, maar vindt de alarmering hoofdzakelijk via mobiele telefoons plaats. De meldkamer op Bonaire fungeert nog niet als centraal informatieknooppunt. Op het eiland wordt voor wat betreft de informatievoorziening tijdens incidenten nog niet netcentrisch gewerkt.

In het beleidsplan is als beleidsvoornemen opgenomen dat het Openbaar Lichaam tijdens rampen en crises de informatie aan de burgers over aard, oorzaak en handelingsperspectieven verzorgt. Op het moment van onderzoek is het deelplan 'public information' nog in ontwikkeling en nog niet bestuurlijk vastgesteld. De informatievoorziening naar de bevolking wordt tijdens de praktijktoets niet uitgevoerd.

De hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing bestaat uit drie onderdelen: het Commando Plaats Incident (CoPI), het Emergency Operations Center (EOC) en de rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger. Deze laatste komt, omdat deze alleen een rol heeft in het geval van een incident dat over de grenzen van het eiland heen gaat, in dit rapport verder niet aan de orde. Voor de uitvoering van één of meer rampbestrijdingsprocessen zijn er Emergency Support Function-groepen (ESF-groepen). Tijdens de praktijktoets komt, omdat het eiland maar een beperkt aantal hulpverleners heeft, alleen het EOC op. Door het EOC worden wel de taken van zowel CoPI als EOC te worden uitgevoerd. Er wordt hierbij dus niet gewerkt conform de beschrijving van de leiding en coördinatie in het rampen- en crisisplan. De taken op het gebied van opvang en verzorging en de registratie van slachtoffers worden door een ESF-groep uitgevoerd. Omdat deelplannen voor de ESF-groepen nog niet zijn uitgewerkt blijft onduidelijk welke ESF-groep deze processen uitvoert.

Op het moment van onderzoek is er geen sprake van een formele GHOR-organisatie op het eiland. Er zijn inmiddels met ondersteuning van de GHOR-Haaglanden twee documenten opgesteld die moeten leiden tot het inrichten van een GHOR-structuur. Uit de interviews komt naar voren dat belang en noodzaak van een GHOR-structuur worden onderkend. Wel is daarbij van belang dat wordt gekozen voor een structuur die past bij de kenmerken en mogelijkheden van het eiland.

In het beleidsplan is een hoofdstuk Opleiden, Trainen en Oefenen opgenomen waarin wordt vermeld dat geen apart opleidings- en oefenbeleidsplan wordt gemaakt. Het hoofdstuk is summier ingevuld.
Op Saba vinden meerdere multidisciplinaire oefeningen per jaar plaats. Voor deze oefeningen zijn meerdere initiatiefnemers en organisatoren. Het is onduidelijk of en hoe op deze oefeningen coördinatie plaats vindt, omdat geen samenhang tussen de oefeningen lijkt te bestaan.

Algehele conclusie en aanbevelingen
De Inspectie constateert dat het hulpverleningspotentieel op Saba beperkt van omvang is en dat bij grote incidenten een beroep moet worden gedaan op bijstand. Dit mede in overweging nemende komt de Inspectie op basis van de bevindingen en analyse tot de volgende conclusies:

Algehele conclusie

De rampbestrijdingsorganisatie van het eiland Saba is op het moment van meten mede door de beperkte hulpverleningscapaciteit in beperkte mate voorbereid op het bestrijden van rampen of crises en is in hoge mate afhankelijk van bijstand en zelfredzaamheid.

Nog niet alle convenanten en regelingen genoemd in de veiligheidswet BES zijn opgesteld of bestuurlijk bekrachtigd.

Aanbevelingen
De Inspectie realiseert zich dat de rampenbestrijdingsorganisatie op Saba in opbouw is en dat de verdere ontwikkeling van deze organisatie in stappen plaats moet vinden. Daarnaast speelt mee dat op het eiland maar een beperkte hulpverleningscapaciteit aanwezig is. Dit in overweging nemende komt de Inspectie tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan het Bestuurscollege:

1. Maak een heldere keuze voor het maatgevend scenario waarop de hulpverleningsdiensten zich moeten voorbereiden en stel de bestuurlijke ambitie hiervoor vast.
2. Leg prioriteit bij het uitwerken van de deelplannen van alle bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken partijen, zodat taken en de daarbij benodigde capaciteit duidelijk worden.
3. Breng in beeld aan welke bijstand mogelijk behoefte is, maak een overzicht van wie welke bijstand op welke wijze zou kunnen verlenen en maak afspraken met betrekking tot deze bijstand.
4. Geef prioriteit aan het op sterkte brengen en houden van de hulpverleningsdiensten in het bijzonder de brandweer.
5. Zorg voor een robuuste gemeenschappelijke meldkamer en een betrouwbaar verbindingsnetwerk.
6. Maak de gemeenschappelijke meldkamer onderdeel van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.
7. Zorg dat alle medewerkers in de rampenbestrijding tenminste over goede basisvaardigheden beschikken door te voorzien in voldoende opleidingen, trainingen en oefeningen.
8. Zorg dat de structuur van de geneeskundige kolom goed aansluit bij de andere structuren binnen de rampenbestrijdingsorganisatie.

Aanbevelingen aan de korpsbeheerder en de NCTV:

1. Zorg dat convenanten en regelingen die voortvloeien uit de Veiligheidswet BES worden opgesteld en bestuurlijk vastgesteld.
   Indien in gezamenlijkheid wordt besloten dat geen invulling wordt gegeven aan het opstellen van regelingen leg dit dan vast.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding
De Inspectie Veiligheid en Justitie (verder de Inspectie) houdt toezicht op de brandweer en de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de veiligheidsregio's en de BES. Onder voorbereiding verstaat de Inspectie het maken van plannen en procedures voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het opleiden, trainen en oefenen van functionarissen met een taak in de rampenbestrijding en crisisbeheersing.
Tot dit jaar is het toezicht op deze gebieden op Saba niet ingevuld. Wel is op verzoek van de Rijksvertegenwoordiger een toetsingskader BES opgesteld voor de planvormen die in de Veiligheidswet BES[3] worden voorgeschreven. Het gaat hierbij om de risicoprofielen, de beleidsplannen en de rampen- en crisisplannen van de eilanden. De Inspectie heeft de Rijksvertegenwoordiger met betrekking tot de toetsing geadviseerd.

Hoewel al langere tijd een rampenbestrijdingsorganisatie op de BES-eilanden bestond, moet deze door het van kracht worden van de Veiligheidswet BES op 10 oktober 2010 opnieuw worden opgericht/ingericht.
In de eerste fase van deze opbouw heeft het Openbaar Lichaam Saba vorig jaar de plannen die vereist zijn op basis van de Veiligheidswet BES aangeboden aan de Rijksvertegenwoordiger. Deze plannen, die de basis zijn van de voorbereiding op de rampenbestrijding, zijn door de Rijksvertegenwoordiger getoetst aan de hand van het door de Inspectie opgestelde toetsingskader en vervolgens goedgekeurd. De eilanden voldoen hiermee aan de wettelijke vereisten ten aanzien van de planvorming.
Daarnaast is het Openbaar Lichaam bezig met het oprichten van een rampenbureau.

De Inspectie heeft een eigenstandige rol als toezichthouder op onder andere de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Na de plantoetsing door de Rijksvertegenwoordiger onderzoekt de Inspectie of de plannen in de praktijk leiden tot het kunnen bestrijden van een mogelijke ramp. De Rijksvertegenwoordiger heeft dit in een brief aan de gezaghebbers van de eilanden aangekondigd. Gelijktijdig bestaat op Saba de wens om onafhankelijk te laten vaststellen wat de huidige stand van zaken is in de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Onderzoeksdoel
Dit onderzoek is bedoeld om voor de betrokken partijen in beeld te brengen wat de actuele situatie is ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing, waardoor de voorbereiding en het optreden van de bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken actoren verder ontwikkeld kunnen worden. Hierbij is als uitgangspunt genomen dat het risicoprofiel van Saba beschrijft waar de rampenbestrijdingsorganisatie op voorbereid moet zijn. Vervolgens beschrijven het beleidsplan en het rampen- en crisisplan wat het ambitieniveau is van het eilandelijk bestuur, kortom wat men wil. Uit onderzoek ter plaatse komt tenslotte naar voren waartoe de rampenbestrijdingsorganisatie in staat is, wat men kan.

[3] Wet van 30 september 2010, houdende bepalingen over de politie en over de brandweerzorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Veiligheidswet BES)

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt:
'In welke mate is de rampbestrijdingsorganisatie van het eiland Saba op het moment van meten voorbereid op het bestrijden van rampen of crises?'

De centrale vraag valt uit een in de volgende drie onderzoeksvragen:

A. Op welke maatgevende ramp wil het Openbaar Lichaam Saba voorbereid zijn?
B. Wat moeten de hulpverleningsdiensten en de rampbestrijdingsorganisatie presteren om het maatgevende scenario te kunnen bestrijden?
C. Zijn de hulpverleningsdiensten en de rampenbestrijdingsorganisatie in staat om daadwerkelijk invulling te geven aan deze ambities?

1.3 Reikwijdte van het onderzoek

De voorbereiding van de rampenbestrijdingsorganisatie zal worden getoetst aan de bepalingen uit de Veiligheidswet BES. De Inspectie maakt hiervoor gebruik van de methodiek van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding[4], bestaande uit een administratieve toets van de relevante plannen en procedures en een eenvoudige praktijktoets aangevuld met interviews.

Het onderzoek richt zich op de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, zoals deze is beschreven in de rampen- en crisisplannen van de eilanden. De Inspectie brengt in beeld in hoeverre de partijen in de genoemde plannen en in de praktijk zijn voorbereid op het bestrijden van een ramp.

De plannen die zijn voorgeschreven in de Veiligheidswet BES vormen onderdeel van de voorbereidingen voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In het risicoprofiel wordt een beeld geschetst van de op het eiland aanwezige risico's. Vervolgens wijst het eilandelijk bestuur in het beleidsplan aan welk risico zij als maatgevend voor het eiland beschouwt. In het rampen- en crisisplan wordt vervolgens beschreven hoe de rampenbestrijdingsorganisatie is of wordt ingericht om dit maatgevend risico te kunnen bestrijden.

In het onderzoek staat de multidisciplinaire aanpak van een ramp centraal. De Inspectie besteedt hierbij specifiek aandacht aan de volgende onderwerpen die de basis vormen van een adequate bestrijding van rampen en crises:

- melding, alarmering en opschaling;
- informatiemanagement;
- crisiscommunicatie/voorlichting;
- leiding en coördinatie;
- de gemeentelijke processen opvang en verzorging en CRIB.

1.4 Onderzoekskader

De Inspectie toetst in dit onderzoek de voorbereiding van de rampenbestrijdingsorganisatie op het bestrijden van rampen en crises. De Inspectie baseert zich hierbij op bestaande wet- en

---

[4] In de periode 2002-2005 heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, thans Inspectie Veiligheid en Justitie, alle regio's getoetst op de voorbereiding op de rampen bestrijding. Deze toets werd uitgevoerd in drie delen: inventarisatie (deel 1), oefening (deel 2) en doorlichting van kritische processen bij gemeenten (deel 3).

regelgeving (Veiligheidswet BES, Besluit brandweer BES en mandaatregeling korpsbeheer politie en brandweer BES 2012) en, voor zover beschikbaar, hieraan gerelateerde deelplannen en procedures. Tevens is tijdens de praktijktoets het optreden mede afgezet tegen de plannen en procedures, zoals die zijn vastgesteld door de korpsbeheerder, de Minister van Veiligheid en Justitie.

Het onderzoekskader is opgenomen in bijlage 2 en geeft een korte beschrijving van de hiervoor gebruikte bronnen. Een korte beschrijving van het scenario voor de praktijktoets is opgenomen in bijlage 4.

1.5 Methode van onderzoek

De Inspectie heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode februari - april 2014.

Voor het onderzoek zijn de (deel)plannen die betrekking hebben op de voorbereiding van de rampenbestrijding bestudeerd. Naast het risicoprofiel, het beleidsplan en het rampen- en crisisplan gaat het hierbij om de (deel)plannen van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN), het brandweerkorps Caribisch Nederland (BKCN), het eindverslag GHOR structuur Saba en het Projectplan SIGMA op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Voor Saba zijn interviews gehouden met de gezaghebber, de korpschef van het KPCN in aanwezigheid van het hoofd basispolitie en het hoofd informatie, intake en ondersteuning, de algemeen commandant BKCN, de lokaal commandant brandweer, een arts van het ziekenhuis, het hoofd Operatien van de Koninklijke Marechaussee (KMar), de coördinator Caribisch gebied van het Rode Kruis, de airportmanager en de kwartiermaker GHOR Caribisch gebied. De verslagen van de interviews zijn aan de geïnterviewden voor wederhoor voorgelegd.

Op het eiland is een praktijktoets uitgevoerd. De praktijktoets is uitgevoerd in de vorm van een alarmerings- en opkomstoefening op basis van het scenario van een explosie en brand in de powerplant met aanvullend de opdracht voor het Commando Plaats Incident (CoPI) en het Emergency Operation Center (EOC) om één eerste overleg te houden om door de Inspectie voorgelegde vragen te beantwoorden. Tijdens de praktijktoets zijn daarnaast aan de deelnemers vragenformulieren met vragen over opleiden en oefenen uitgedeeld met het verzoek deze in te vullen.

De rapportage is zodanig opgesteld, dat de anonimiteit van de betrokken functionarissen zoveel mogelijk is gewaarborgd en dat uitspraken of beweringen niet zijn terug te voeren op individuele personen. Het concept van het rapport is ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de waarnemend gezaghebber en de eilandsecretaris.

1.6 Leeswijzer

De voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing op Saba moet in de juiste context worden geplaatst. Deze context wordt in hoofdstuk twee kort geschetst.
In hoofdstuk drie worden in aparte paragrafen de bevindingen en de analyse van de bevindingen weergegeven van achtereenvolgens het maatgevende scenario en de daarbij horende prestaties, melding, alarmering en opschaling, informatiemanagement, crisiscommunicatie/voorlichting, leiding en coördinatie, opvang en verzorging en CRIB, GHOR en opleiden, trainen en oefenen. Elke paragraaf wordt afgesloten met één of meer deelconclusies.
In hoofdstuk vier wordt een 'over all' beschouwing gegeven over de probleemstelling en de deelconclusies en wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen gevolgd door een aantal aanbevelingen.

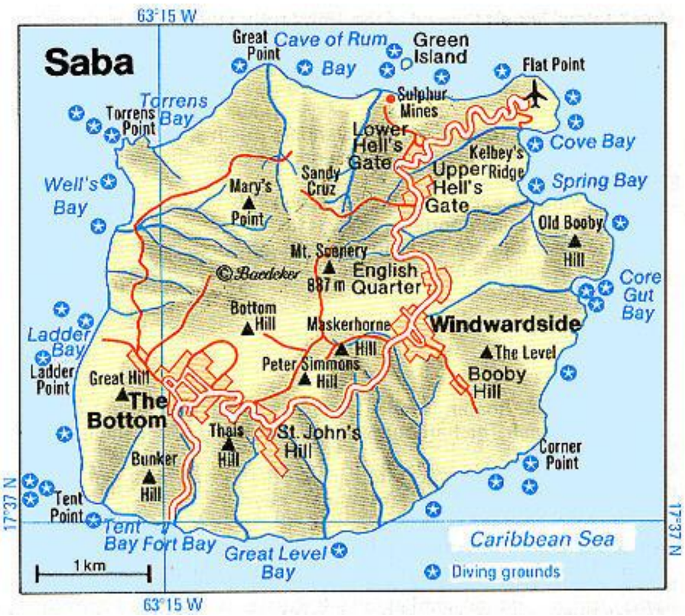
2 Karakteristiek Saba

Saba ligt 30 kilometer ten zuidwesten van Sint Maarten en behoort tot de zogeheten Kleine Antillen. Het is ongeveer 4,5 kilometer in doorsnee en de oppervlakte is 13 km². Saba bestaat uit een slapende vulkaan met vier lavakoepels. De hellingen lopen steil af naar zee en de kust is rotsachtig. De vulkaan Mount Scenery is met zijn 877 meter het hoogste punt van Caribisch Nederland én van het gehele Koninkrijk der Nederlanden. Het klimaat is vochtig tropisch; het eiland is begroeid met secundair regenwoud. Ten noorden van Saba ligt een klein onbewoond rotseilandje dat ook tot het eilandgebied behoort: Green Island.

Sinds 10 oktober 2010 vormt Saba bestuurlijk als Openbaar Lichaam Saba (OLS) een bijzondere gemeente binnen Nederland. Voor die tijd maakte het deel uit van de Nederlandse Antillen.
Per 10 oktober 2010 is een Exclusieve Economische Zone van 200 zeemijl buiten de Sabaanse basislijn ingesteld (voor zover deze niet de wateren van omringende staten zou overlappen). Door deze maatregel heeft Nederland het exclusieve recht op onder meer de exploitatie van de grondstoffen en visserij. De bedoeling hiervan is de ecologisch zeer belangrijke Sababank (even ten zuiden van Saba), onderdeel van het Saba National Marine Park, te beschermen.

Saba heeft ongeveer 2000 inwoners. Ongeveer twee derde van de bevolking heeft de Nederlandse nationaliteit, maar circa 45% is op het eiland zelf geboren. Van de autochtone bevolking is ongeveer de helft blank. Verder zijn veel bewoners afkomstig van andere (ei)landen in de regio.

Saba leeft van toerisme en bezit sinds 1988 een medische faculteit, de Saba University School of Medicine, die veel studenten uit de Verenigde Staten trekt.



Ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft Saba een rampenbestrijdingsorganisatie met een hoofdstructuur die bestaat uit een Commando Plaats Incident (CoPI) en een Emergency Operations Center (EOC) dat de functie van eilandelijk beleidsteam vervult. Ter uitvoering van de taken die, naast de taken die een eventueel CoPI uitvoert, uitgevoerd moeten worden tijdens een ramp of crisis zijn kleine gespecialiseerde teams, Emergency Support Functions groepen (ESF-groepen) benoemd.

In artikel 59 van Veiligheidswet BES is opgenomen dat in het geval van een ramp of crisis met een boven eilandelijk (over de grens van het eiland heen) karakter de Rijksvertegenwoordiger aan de gezaghebber aanwijzingen kan geven. In artikel 58 van dezelfde wet is opgenomen dat de Rijksvertegenwoordiger bijstand aanvraagt bij de gezaghebbers van de andere openbare lichamen of bij de ministers van Veiligheid en Justitie of Defensie. Bij een boven eilandelijke ramp of crisis gaan echter de wettelijke bevoegdheden van de gezaghebber niet over naar de Rijksvertegenwoordiger.

De BES-eilanden zijn in bestuurlijk opzicht vergelijkbaar met Europees Nederlandse gemeenten en moeten vanuit dat oogpunt voldoen aan de zelfde eisen als deze gemeenten. Toch zijn de BES-eilanden ook weer anders, wat wordt onderkend door aangepaste wet- en regelgeving zoals de, het Besluit brandweer BES en de mandaatregeling korpsbeheer politie en brandweer BES 2012 . De Veiligheidswet BES bevat op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing alle wettelijke componenten die de Wet veiligheidsregio's ook bevat, maar is op onderdelen aangepast aan de lokale situatie. Ook het beheer van het brandweerkorps is anders geregeld dan in Europees Nederland. De minister van Veiligheid en Justitie is korpsbeheerder voor het brandweerkorps Caribisch Nederland. Feitelijke uitvoering van het beheer ligt bij de gemandateerd korpsbeheerder de directeur generaal Politie en voor wat betreft het beleid ten aanzien van brandweer en rampenbestrijding is de NCTV namens de minister de normsteller.

De hulpdiensten op Saba kunnen door het kleine aantal inwoners en de ligging van het eiland niet putten uit grote aantallen medewerkers. Ook is het aantal ambulances beperkt en beschikt het eiland over een klein ziekenhuis met beperkte voorzieningen.
Bij een grote calamiteit moet bijstand komen van de andere eilanden of van de in het gebied aanwezige defensie-eenheden en moet deze bijstand per vliegtuig, schip of eventueel helikopter worden aangevoerd. Bijstand kan dan wel enige tijd op zich laten wachten. De hulpverlening op het eiland is derhalve grotendeels op zich-zelf aangewezen. Coördinatie van de bijstand ligt zoals eerder vermeld bij de Rijksvertegenwoordiger.

3 Bevindingen

3.1 Maatgevend scenario en de daarbij behorende prestaties

Het bestuur van Saba heeft met ondersteuning van deskundige hulp vanuit Nederland in 2012 het risicoprofiel voor het eiland op laten stellen. In dit risicoprofiel zijn elf ramptypes aangemerkt als mogelijk. Deze ramptypes zijn uitgewerkt en vervolgens beoordeeld op impact en waarschijnlijkheid. Hiertoe zijn scenario's opgesteld, waarbij als uitgangspunt is genomen dat operationele inzet mogelijk is. Na de beoordeling bleek dat zeven scenario's hoog scoorden wat betreft impact en waarschijnlijkheid. Deze zeven scenario's zijn vervolgens gebruikt als input voor het maken van keuzes in het beleidsplan. Het gaat hierbij om de scenario's:

- vliegtuigongeval;
- aardverschuiving;
- communicatie uitval;
- energie uitval;
- orkaan;
- explosie brandstoftank haven;
- oil spill.

Uit het risicoprofiel is niet op te maken hoe de weging van de gekozen scenario's op waarschijnlijkheid en de impactcriteria is geweest om tot de keuze te komen. Wel staat aangegeven dat in een werkconferentie 22 crisistypen door diverse experts en betrokkenen bij de crisisbeheersing zijn beoordeeld.

In het beleidsplan van Saba heeft het bestuur geen ambitie uitgesproken om de zeven scenario's die in het risicoprofiel worden genoemd verder uit te werken in plannen[5]. In het beleidsplan is ook geen uitspraak gedaan welke van de zeven scenario's moet worden aangemerkt als maatgevend voor het eiland. Met maatgevend wordt bedoeld representatief voor het eiland en bepalend voor de omvang van de hulpverleningscapaciteit.

Uit de interviews die de Inspectie in maart 2014 heeft gehouden komt naar voren dat, doordat het eiland qua oppervlak niet zo groot is en een klein aantal bewoners heeft, elk incident al een behoorlijke impact heeft op het eiland. De respondenten geven aan dat vooral het neerstorten van een vliegtuig als groot risico wordt ervaren en dan met name als het vliegtuig in zee terecht zou komen. Als tweede groot risico wordt de elektriciteitscentrale aan de haven genoemd. Vervolgens worden ook orkanen als belangrijk risico gezien, waarbij wordt opgemerkt dat men zich daar goed op heeft voorbereid ook omdat in het verleden ervaren is wat de gevolgen van deze orkanen kunnen zijn.

Uit de interviews komt met betrekking tot één risico naar voren dat de gevolgen van het beschreven scenario in dat risicoprofiel enigszins onderbelicht lijken te zijn. Het gaat hierbij om het tankstation aan de haven. Het tankstation voorziet in de brandstofbehoefte van het wagenpark op het eiland en in de levering van flessengas aan de bewoners ten behoeve van het koken. Een brand en/of explosie bij dit tankstation zal niet alleen leiden tot schade, vervuiling van het Marine park en buitengebruik stellen van de haven (zoals beschreven in het risicoprofiel onder het scenario 'explosie brandstof'), maar ook leiden tot economische gevolgen en maatschappelijke onrust als gevolg van tekorten die hierdoor kunnen ontstaan.

---

[5] Inmiddels zijn in juni 2014 met hulp vanuit Nederland twee rampbestrijdingsplannen opgesteld.

Het bestuur identificeert zowel in het risicoprofiel als in het beleidsplan dat op het eiland een beperkte hulpverleningscapaciteit is. Daarom is in het beleidsplan de ambitie opgenomen de uitkomsten van het risicoprofiel te communiceren met de partners en de burgers en daarbij vooral aandacht te schenken aan zelfredzaamheid.

In het beleidsplan spreekt het bestuur de ambitie uit om te kijken naar een efficiëntere en effectievere organisatie van de hoofdstructuur van de crisisorganisatie, zodat de hoofdstructuur beter past bij omvang van de hulpverleningsorganisaties. Verder worden in het beleidsplan ambities uitgesproken die oplossingen moeten bieden voor de door het Openbaar Lichaam zelf gesignaleerde onvolkomenheden op het gebied van plannen en preventieve maatregelen.

In het Rampen- en Crisisplan Saba is opgenomen hoe de rampenbestrijdingsorganisatie is ingericht en zijn de taken en bevoegdheden van de teams opgenomen. Daarnaast is in het plan een paragraaf crisispartners opgenomen, waarin via een verwijzing naar het beleidsplan staat aangegeven dat de samenwerking met de crisispartners nog verder vorm gegeven moet worden. In het plan ontbreken derhalve afspraken over de personele en materiële inzet van deze crisispartners. Ook een plan met betrekking tot de opvang en verzorging en nazorg van slachtoffers of een verwijzing naar een dergelijk plan is niet opgenomen. In het plan is wel opgenomen dat elke ESF-groep de taak heeft zijn deelplan(nen) met regelingen voor zijn organisatie op te stellen en actueel te houden. Van de ESF-groepen op Saba zijn geen deelplannen ontvangen, omdat momenteel nog wordt gewerkt aan het opstellen van deze deelplannen.

In geen van de bestudeerde plannen is voor de zeven gekozen scenario's beschreven van welke hulpbehoefte wordt uitgegaan. Logischer wijze is vervolgens ook niet beschreven wat de inzetbehoefte is, welke prestaties geleverd moeten worden. Wel wordt in alle plannen benoemd dat op het eiland sprake is van een beperkt aantal hulpverleners.

Deelconclusies

De Inspectie constateert dat het Openbaar Lichaam Saba zeven scenario's heeft benoemd waarop zij zich zou moeten voorbereiden.

De Inspectie constateert dat nog geen scenario uit het risicoprofiel is aangemerkt als maatgevend.

De Inspectie constateert dat het risicoprofiel en het rampen- en crisisplan nog niet volledig zijn. Onder andere deelplannen en afspraken over bijstand ontbreken.

Hulpverleningspotentieel hulpdiensten

Op basis van de genoemde risico's in het risicoprofiel, het geformuleerde beleid in het beleidsplan en de beschrijving van de organisatie in het rampen- en crisisplan heeft Saba een hulpverleningspotentieel nodig om de in het risicoprofiel genoemde incidenten te kunnen bestrijden. In deze subparagraaf is weergegeven wat de omvang van het hulpverleningspotentieel op Saba is.

Aan artikel 65 van de Veiligheidswet BES is nog geen invulling gegeven. Dit artikel stelt dat door de bestuurscolleges, de korpsbeheerder politie en de korpsbeheerder brandweer een convenant moet worden opgesteld met het oog op samenwerking bij onder andere rampen en crises. Volgens lid 2 van dit artikel moeten in het convenant in ieder geval de operationele prestaties van het brandweerkorps en de politie worden opgenomen.

In het beleidsplan geeft het Openbaar Lichaam aan dat de hulpverleningscapaciteit op het eiland beperkt is en dat er beperkte mogelijkheden zijn voor bijstand.

De uitruksterkte van de brandweer op Saba bestaat uit zes personen, inclusief de lokaal commandant, die van zonsopgang tot zonsondergang werken en daarbuiten geconsigneerd zijn. Hiermee zit het korps vier personen onder de sterkte zoals die is opgenomen in het O&F rapport Brandweerkorps CN 2012[6]. Inmiddels zijn drie adspirant-brandwachten op het eiland aangesteld. Het korps heeft de beschikking over een tankautospuit, een personeelswagen en twee quads (naast het specifieke voertuig voor vliegtuigbrandbestrijding). Bij een groter incident is al het personeel nodig om alle voertuigen conform de uitrukprocedure[7] te kunnen bemensen.

De politie op Saba kan voor de basispolitiezorg (BPZ) formatief beschikken over acht politiemedewerkers, een zogeheten barioregisseur (buurtregisseur) en een chef. Momenteel wordt door de Koninklijke Marechaussee (KMar) met vier fte ondersteuning verleend om op voldoende sterkte te blijven.

De KMar op de BES bestaat in totaal uit 41 personen op de drie eilanden. Het grootste deel daarvan is gestationeerd op Bonaire.
Daarnaast zijn KMar-mensen voor BPZ-taken ingehuurd voor de politie op Bonaire (10), Saba (3 + een chef BPZ) en Sint Eustatius (3 + een chef BPZ). Zij vallen qua aansturing onder de korpschef van het korps Politie Caribisch Nederland.
Op Saba voert de KMar de taken op het vliegveld uit (o.a. politietaak en grensbewaking) zoals ze die ook in Nederland hebben. Hiervoor heeft de KMar de beschikking over drie medewerkers.

Het eiland beschikt over een klein ziekenhuis met acht bedden. Voor de spoedeisende hulp zijn twee ambulances op het eiland inzetbaar.
Het ziekenhuis geeft aan in staat te zijn twee tot vier zwaargewonden gedurende maximaal acht uur stabiel te kunnen houden. Deze zwaargewonden moeten zo snel als mogelijk is, vervoerd worden naar beter toegeruste ziekenhuizen buiten het eiland. Voor dit vervoer staat op Sint Eustatius een helikopter ter beschikking en verder zou gebruik kunnen worden gemaakt van de toestellen van de luchtvaartmaatschappij die op het eiland vliegt. Alles boven de vier slachtoffers gaat boven de capaciteit van het ziekenhuisje.
Op basis van de scenariobeschrijvingen in het risicoprofiel is een aantal van vier tot zestien zwaargewonde slachtoffers een realistisch te verwachten aantal.

De Rode Kruis organisatie speelt niet echt een rol binnen de rampenbestrijdingsorganisatie. Er is een voltallig bestuur, maar het is lastig om voldoende vrijwilligers te krijgen en te behouden. Daarnaast kan volgens zeggen de samenwerking tussen Rode Kruis en lokale overheid beter.

Met betrekking tot de hulpverleningscapaciteit merken alle geïnterviewden op dat de zelfredzaamheid en de bereidheid om hulp te verlenen bij de eiland bewoners zeer groot zijn. Het wordt zelfs als sterkste punt in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing genoemd.

---

[6] Het O&F rapport Brandweerkorps CN 2012 is een voorstel van het korps uit 2012 aan de korpsbeheerder voor een nieuw O&F-rapport, waarin een beschouwing is opgenomen over de formatie ten opzichte van de formatie zoals beschreven in het formatieplan van 23 juni 2010.
[7] Stadsuitrukprocedure BKCN Saba, februari 2014

Deelconclusie

De inspectie constateert met het bestuur van het Openbaar Lichaam dat voor het merendeel van de geschetste risico's de capaciteit van de hulpverleningsdiensten op het eiland niet toereikend is.

3.2 Melding, alarmering en opschaling

In artikel 65 van de Veiligheidswet BES is opgenomen dat een convenant gesloten moet worden tussen de bestuurscolleges, de korpsbeheerder politie en de korpsbeheerder brandweer met het oog op de samenwerking bij de handhaving van de openbare orde en bij branden, rampen en crises. Dit convenant heeft in ieder geval betrekking op de meldkamerfunctie (lid 2). De Inspectie constateert dat aan dit artikel nog geen invulling is gegeven. Dientengevolge wordt ook geen invulling gegeven aan artikel 66 waarin is opgenomen dat het convenant betrekking heeft op een gemeenschappelijke meldkamer en op afspraken over de samenwerking in de meldkamer.
De gemeenschappelijke meldkamer zou een regiefunctie bij een (groot) incident moeten hebben, zij moeten er immers voor zorgen dat eenheden en functionarissen gealarmeerd worden en ter plaatse komen. Omdat de gemeenschappelijke meldkamer geen onderdeel uit maakt van de hoofdstructuur en geen invulling is gegeven aan het convenant conform artikel 65 kan onvoldoende invulling gegeven worden aan deze regiefunctie.

Voor het melden van incidenten kunnen inwoners van Saba gebruik maken van het algemeen alarmnummer '911' en telefoonnummers van de brandweer die op een flyer aan de inwoners bekend zijn gemaakt. De alarmering moet in de nabije toekomst bij de gemeenschappelijke meldkamer op Bonaire komen liggen. Onder gemeenschappelijk moet worden verstaan dat de meldkamer werkt voor de drie disciplines politie, brandweer en ambulancedienst op de drie BES-eilanden. Totdat deze meldkamer volledig operationeel is, vervult de politie de taak van de meldkamer en is ook verantwoordelijk voor het alarmeringsprotocol. De ambulance en de brandweer kunnen worden gealarmeerd via vaste of mobiele telefoon. Dooralarmering van brandweerpersoneel gebeurt via de portofoon, terwijl alle overige betrokkenen telefonisch worden gealarmeerd. Uit de interviews komt naar voren dat zowel het portofoonnetwerk als het GSM-netwerk op het eiland niet 100% dekkend is.

Het ligt in de bedoeling dat '911' als algemeen alarmnummer wordt gehanteerd en aanname en aansturing van alle meldingen verloopt via de gemeenschappelijke meldkamer op Bonaire, die wordt bemenst door personeel in dienst bij het korps politie Caribisch Nederland. Momenteel wordt nog gewerkt aan het inrichten van de gemeenschappelijke meldkamer en aan het routeren van de '911'-gesprekken. Er moet hierbij nog wel weerstand vanuit Saba tegen de gemeenschappelijke meldkamer overwonnen worden. Op het eiland gebruikt men nauwelijks straatnamen en men is bang dat dat tot vertraging en/of fouten in de alarmering zal leiden als dit via Bonaire gaat gebeuren. Daarnaast is het doorverbinden van '911'-gesprekken naar de meldkamer op Bonaire nog niet 100% betrouwbaar. Momenteel bestaat nog het risico dat men bij het bellen van '911' op Saba wordt door verbonden naar de meldkamer van één van de (buitenlandse) buureilanden.

In het rampen- en crisisplan is opgenomen dat de alarmering van de eenheden en functionarissen van de bij een ramp of crisis betrokken diensten plaats vindt conform de bestaande draaiboeken.

Bij de praktijktoets is voor de alarmering gebruik gemaakt van het telefoonnummer van de brandweer op de flyer. Op 1 april wordt om 09.08 uur aan de brandweer gemeld dat er een explosie heeft plaatsgevonden bij de powerplant, waardoor brand is ontstaan. Om 09.40 uur is

het EOC compleet. Er is geen CoPI ter plaatse gekomen (de CoPI-leden nemen plaats in het EOC) en er zijn geen ESF-groepen opgeroepen.

Deelconclusies
De Inspectie concludeert dat de alarmering en opschaling tijdens de praktijktoets naar behoren heeft gewerkt, maar een groot afbreukrisico kent door de afhankelijkheid van mobiele telefoons.
De Inspectie constateert dat geen convenant is opgesteld zoals gesteld in artikel 65 van de Veiligheidswet BES.
Doordat de gemeenschappelijke meldkamer geen onderdeel vormt van de hoofdstructuur en er geen convenant is kan onvoldoende invulling worden gegeven aan de regiefunctie van de meldkamer.

3.3 Informatiemanagement

Er is nog geen ministeriele regeling vastgesteld waarin regels gesteld worden over de informatievoorzieningen van en het gebruik daarvan door de politie, het brandweerkorps en de diensten van de openbare lichamen die betrokken zijn bij het bestrijden van incidenten of rampen, zoals gesteld in artikel 69 van de Veiligheidswet BES.

In het beleidsplan is opgenomen dat de meldkamer een coördinerende rol zou kunnen spelen in het informatiemanagement. De meldkamer maakt echter geen deel uit van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie. Als beleidsvoornemen is opgenomen dat de interne communicatiestructuur van het Openbaar Lichaam verbeterd moet worden.

In het rampen- en crisisplan is vastgelegd langs welke weg informatie wordt gedeeld. Het komt er op neer dat de leidinggevende van de brandweer de gezaghebber informeert tenzij sprake is van een CoPI in welk geval de CoPI-coördinator de gezaghebber informeert. Verder is vastgelegd dat monodisiciplinair informatie-uitwisseling plaats vindt tussen het CoPI en het Emergency Operations Center (EOC).

Op Saba wordt geen gebruik gemaakt van een netcentrische werkwijze of een netcentrisch systeem.

In de praktijktoets is geen sprake geweest van een CoPI. Er is alleen een EOC geformeerd. Informatiemanagement is derhalve niet uitgevoerd.

Deelconclusies
De Inspectie constateert dat geen ministeriele regeling is opgesteld met betrekking tot de informatievoorzieningen zoals gesteld in artikel 69 van de Veiligheidswet BES.
De Inspectie constateert dat het informatiemanagement nog niet voldoende vorm heeft gekregen en dat geen netcentrische werkwijze wordt gehanteerd.

3.4 Crisiscommunicatie/voorlichting

In het beleidsplan is als beleidsvoornemen opgenomen dat het Openbaar Lichaam tijdens rampen en crises de informatie aan de burgers over aard, oorzaak en handelingsperspectieven verzorgt. Een en ander in afstemming en samenwerking met de overige crisispartners.

Ook is als beleidsvoornemen opgenomen dat het gezag na 'het gouden uur' een persconferentie geeft.

In het rampen- en crisisplan van Saba staat de crisiscommunicatie niet verder uitgewerkt. Wel is daarin opgenomen dat taken van het EOC onder andere zijn om de crisiscommunicatie aan te sturen en te regisseren en besluiten te nemen over voorstellen die consequenties hebben ten aanzien van voorlichting. Ook is in het rampen- en crisisplan opgenomen dat er een ESF-groep Public information bestaat, maar het (deel)plan van deze ESF-groep is nog niet bestuurlijk vastgesteld.

Tijdens de praktijktoets komt in het EOC-overleg de crisiscommunicatie wel aan de orde, maar er is geen voorlichter in het team aanwezig en er wordt geen uitvoering gegeven (ook niet pro forma) aan de crisiscommunicatie.

Deelconclusie

De Inspectie constateert dat crisiscommunicatie nog niet voldoende vorm heeft gekregen en dat het deelplan crisiscommunicatie niet bestuurlijk is vastgesteld.

3.5 Leiding en coördinatie

In het rampen- en crisisplan staat beschreven dat op Saba de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing bestaat uit drie onderdelen: het Commando Plaats Incident (CoPI), Emergency Operations Center (EOC) en de rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger. Voor de uitvoering van één of meer rampbestrijdingsprocessen zijn er ESF-groepen. In dit rapport zijn deze onderdelen met uitzondering van de rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger onderzocht.

Volgens het rampen- en crisisplan is het CoPI belast met de operationele leiding ter plaatse, de afstemming met andere betrokken partijen en het adviseren van het EOC. Het CoPI bestaat uit een CoPI-coördinator, een leidinggevende van de brandweer, een leidinggevende van de politie en een leidinggevende van het ziekenhuis. Naar behoefte kan het team worden uitgebreid met leidinggevenden van andere betrokken partijen.
De rol van CoPI-coördinator wordt ingevuld door een leidinggevende van de brandweer of de politie, afhankelijk van het soort incident.

Het EOC vervult de functie van het eilandelijk beleidsteam en is belast met de ondersteuning van de gezaghebber in de uitvoering van het opperbevel, waarbij de teamleden optreden als adviseur van de gezaghebber. Het EOC bestaat uit: de gezaghebber, de eilandsecretaris, een leidinggevende van de brandweer, een leidinggevende van de politie en een leidinggevende van het ziekenhuis. Naar behoefte kan de gezaghebber het EOC uitbreiden met vertegenwoordigers van andere betrokken partners. Afhankelijk van het incident kan de gezaghebber daarnaast het EOC uitbreiden met één of meer ESF-groepen.

Een ESF-groep voert één of meer rampbestrijdingsprocessen uit en valt rechtstreeks onder de gezaghebber.

Uit zowel de interviews als de praktijktoets komt naar voren dat Saba maar een beperkt aantal hulpverleners heeft. In de praktijktoets blijkt dat het niet mogelijk is om zowel het CoPI als het EOC te bemensen volgens het model dat in het rampen- en crisisplan beschreven staat, omdat simpelweg te weinig menskracht over blijft om daadwerkelijk de hulp te verlenen. Tijdens de praktijktoets is alleen het EOC operationeel geweest en hebben de leidinggevenden van de brandweer, politie en het ziekenhuis plaats genomen in het EOC en niet in het CoPI.

Het EOC wordt voorgezeten door de gezaghebber, waarbij hij geadviseerd wordt door de aanwezige beleidsteamleden.
Omdat het eiland klein is in oppervlakte en maar circa 2000 inwoners heeft en derhalve in die opzichten overzichtelijk is, lijkt dit tijdens de praktijktoets niet tot problemen te leiden en voert het EOC de taken van zowel CoPI als EOC uit. De goede plaatselijke bekendheid van de teamleden speelt hierbij ook een rol.
Het is noodzakelijk om de teams en teamsamenstellingen in het rampen- en crisisplan in overeenstemming te brengen met de mogelijkheden die er in werkelijkheid zijn.

Deelconclusie

De Inspectie constateert dat het Openbaar Lichaam tijdens de praktijktoets in staat lijkt te zijn invulling te geven aan de in dit plan genoemde taken voor zowel CoPI als EOC.
Dit wordt echter niet gedaan conform het in het rampen- en crisisplan opgenomen model.

3.6 Opvang en verzorging en CRIB

De taken op het gebied van opvang en verzorging en de registratie van slachtoffers (CRIB) worden niet zoals in Europees Nederland door aparte teams, maar door een ESF-groep uitgevoerd. Omdat geen deelplannen zijn ontvangen is het de Inspectie ook niet duidelijk of en zo ja bij welke ESF-groep deze processen zijn ondergebracht.

Uit de interviews komt naar voren dat in zo'n kleine gemeenschap al snel sprake is van persoonlijke betrokkenheid bij de slachtoffers van een incident. Vanuit dit gegeven is het belangrijk dat een goede aansluiting is tussen de psychosociale nazorg (verzorgd door de medische keten) en de andere nazorg processen. Aangezien de deelplannen nog niet zijn uitgewerkt of in ieder geval nog niet klaar zijn kan niet worden vastgesteld of deze aansluiting voldoende geborgd is.

Tijdens de praktijktoets zijn de deelprocessen niet geactiveerd en ook niet door inspectiemedewerkers waargenomen.

Deelconclusie

De Inspectie constateert dat de deelplannen voor de processen Opvang en verzorging, CRIB en psychosociale nazorg nog niet gereed zijn.

3.7 GHOR

Deze paragraaf is toegevoegd naar aanleiding van meldingen en opmerkingen in diverse interviews.
Op het moment van onderzoek is geen sprake van een GHOR-organisatie op het eiland.
In de veiligheidswet BES is in artikel 37 opgenomen dat het bestuurscollege is belast met de organisatie van de geneeskundige hulpverlening. Echter aan artikel 49 van deze wet, het via een Algemene Maatregel van Bestuur stellen van regels over de organisatie van de geneeskundige hulpverlening, is nog geen invulling gegeven.

Ten aanzien van het onderwerp GHOR bestaan er twee documenten.

Het eerste document is de 'Rapportage veldonderzoek GHOR op Saba'[8]. Uit deze rapportage blijkt dat de GHOR voor Saba een tamelijk nieuw en onbekend fenomeen is. Vooral de systeembenadering hiervan is nieuw. Dit blijkt (volgens de rapportage) uit de onwennigheid met de GHOR terminologie. Elke organisatie heeft een eigen interpretatie en is na 10 oktober 2010 wel of niet spontaan begonnen met voorbereiden en oefenen, wat een fragmentarisch beeld oplevert.
De voor de GHOR noodzakelijke afstemming en samenhang in beleid, structuur en preparatie ontbreekt nog. De medische voorzieningen en de ketenpartners vormen hierdoor een direct risico voor een succesvolle rampenbestrijding. Omdat in het huidige rampenbestrijdingstraject de GHOR niet is verdiept, begint het gevoel van gemis aan een voor het eiland geschikte GHOR bij het Openbaar Lichaam en in het geneeskundige domein door te dringen. Er is ambitie ontstaan om gezamenlijk en met de ketenpartners de GHOR vorm te geven. Aldus de rapportage.

Het tweede document met betrekking tot de GHOR is het 'Eindverslag GHOR Structuur Saba'[9]. In dit verslag wordt beschreven hoe de GHOR op Saba vorm gegeven kan worden rekening houdend met wetgeving en de lokale omstandigheden. In het verslag zijn zowel een begroting als een meer jaren ontwikkelplan opgenomen.

Het belang en noodzaak van een GHOR-structuur worden onderkend. Wel is daarbij van belang dat wordt gekozen voor een structuur die past bij de kenmerken en mogelijkheden van het eiland. Ook wordt aangegeven dat het 'Eindverslag GHOR structuur Saba' op de bestuurlijke agenda moet komen, zodat keuzes gemaakt kunnen worden passend binnen het bestuurlijke ambitieniveau.
Tijdens de praktijktoets blijkt dat de opschaling van de medische keten niet helemaal aansluit bij die van de andere hulpverleningsdiensten.

Deelconclusie

De Inspectie constateert dat de medische kolom in structuur nog onvoldoende aansluiting vindt bij de andere kolommen, maar dat stappen gemaakt worden om die aansluiting te bewerkstelligen.

3.8 Opleiden, trainen en oefenen

In het beleidsplan is een hoofdstuk Opleiden, trainen en oefenen opgenomen waarin wordt gesteld dat functionarissen in de multidisciplinaire teams goed moeten zijn voorbereid op hun taken. Ook staat erin dat geen separaat opleidings- en oefenbeleidsplan wordt gemaakt, maar dat het beleid wordt opgenomen in het hoofdstuk van het beleidsplan. De beleidsvoornemens die in het hoofdstuk staan hebben echter alleen betrekking op een multidisciplinaire rampenoefening en een tabletop-training. Uit de tekst die staat opgenomen over evalueren valt op te maken dat gezamenlijk evalueren van multidisciplinaire oefeningen nog niet altijd plaats vindt, wat ook in de interviews wordt bevestigd.

Op Saba vinden meerdere multidisciplinaire oefeningen per jaar plaats. Het gaat hierbij zowel om operationele als strategische en tactische oefeningen. Voor deze oefeningen zijn meerdere

[8] Verslag veldbezoek GHOR Saba van 26 oktober tot 2 november 2012, C.H.C. de Vogel GGD-Den Haag
[9] Eindverslag GHOR Structuur Saba, juli 2013, C.H.C. de Vogel GGD-Den Haag

initiatiefnemers en organisatoren. Het is de Inspectie niet duidelijk geworden of er coördinatie en afstemming op deze oefeningen plaatsvindt.
In 2014 zijn of worden multidisciplinaire oefeningen georganiseerd door het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het ministerie van Defensie en het Openbaar Lichaam.

De brandweer hanteert oefencycli in de voorbereiding op hun taken. In de oefencycli wordt uitgegaan van het oefenen voor de dagelijkse brandweerzorg. In de oefencyclus 2013/2014 is ruimte opgenomen voor oefeningen met vliegtuigbrandbestrijding. Daarnaast is opgenomen dat wordt deelgenomen aan multidisciplinaire oefeningen zoals de jaarlijkse Hurex-oefening[10].

In het onderzoek komt naar voren dat het merendeel van de respondenten geen opleiding op het gebied van de rampenbestrijding heeft gevolgd. Wel wordt aangegeven dat er voldoende interesse is om een basiscursus rampenbestrijding te volgen.
Bij het oefenen wordt door bijna alle respondenten aangegeven ten minste een keer eerder op het gebied van de rampenbestrijding geoefend te hebben.
Ondanks dat er geen opleidingen gevolgd zijn geeft het merendeel van de respondenten aan te weten wat van hen verwacht wordt na opkomst bij een alarmering. Ten aanzien van de afspraken over de taken die betrokkenen direct na opkomst mogen uitvoeren geeft de helft aan dat die afspraken niet zijn gemaakt, terwijl de andere helft aan geeft dat die afspraken wel zijn gemaakt.

Deelconclusies

De Inspectie constateert dat niet alle medewerkers zijn opgeleid en beperkt zijn geoefend voor hun taak of taken binnen de rampbestrijdingsorganisatie.

Tevens constateert de Inspectie dat de evaluatie van multidisciplinaire oefeningen verbetert kan worden.

[10] De Hurex-oefening is een door defensie jaarlijks georganiseerde multidisciplinaire oefening als voorbereiding op het orkaanseizoen.

4 Algehele conclusie en aanbevelingen

Algehele conclusie

Als de deelconclusies uit het vorige hoofdstuk in relatie met elkaar worden gebracht is het mogelijk om de onderzoeksvraag te beantwoorden.
De Inspectie beschouwt hierbij de deelconclusies van deze nulmeting vanuit de opzet **moeten, willen en kunnen**. Het risicoprofiel van het eiland geeft aan wat de rampenbestrijdingsorganisatie op het eiland op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing zou moeten kunnen. Vervolgens beschrijft het Openbaar Lichaam Saba in het beleidsplan en het rampen- en crisisplan wat zij wil kunnen op dit gebied en vervolgens geeft het onderzoek van de Inspectie aan wat men op dit moment kan.

Het risicoprofiel is opgesteld vanuit de insteek van realistische scenario's, waarbij de Inspectie op merkt dat het zwaarste scenario dat van een brand en explosie in de haven is. In het risicoprofiel is echter niet aangegeven van welke hulpvraag hierbij moet worden uitgegaan. Hierdoor is niet duidelijk wat men op het gebied van hulpverlening zou moeten kunnen.
In het beleidsplan is aangegeven dat gezien de beperkte hulpverleningscapaciteit onderzocht moet worden hoe de uitkomsten van het risicoprofiel op het eiland gecommuniceerd moeten worden, waarbij vooral aandacht moet zijn voor zelfredzaamheid. Het Openbaar Lichaam Saba heeft niet vastgesteld welk scenario moet worden aangemerkt als maatgevend, anders gezegd waar moeten de hulpverleningsdiensten en de rampenbestrijdingsorganisatie op zijn voorbereid.

Het antwoord op de vraag 'op welke maatgevende ramp wil het Openbaar Lichaam Saba voorbereid zijn?' kan door de Inspectie niet beantwoord worden. Hierdoor kunnen ook de twee daarop volgende onderzoeksvragen 'Wat moet de rampbestrijdingsorganisatie presteren om het (de) maatgevende scenario('s) te kunnen bestrijden?' en 'Zijn de hulpverleningsdiensten en rampenbestrijdingsorganisaties in staat om daadwerkelijk invulling te geven aan deze ambities?' niet beantwoord worden.

Omdat in het risicoprofiel is uitgegaan van realistische scenario's sluit het rampen- en crisisplan aan op deze scenario's. Dit wordt in de interviews bevestigd waarbij de geïnterviewden aangeven te verwachten grote incidenten maar beperkt te kunnen bestrijden.
Het Openbaar Lichaam Saba constateert in haar plannen dat de hulpverleningscapaciteit op het eiland beperkt is en dat bij grotere incidenten een beroep moet worden gedaan op bijstand en zelfredzaamheid. De Inspectie constateert hierbij dat geen regelingen of afspraken bestaan over bijstand.

De Inspectie constateert dat het hulpverleningspotentieel op Saba beperkt van omvang is en dat bij grote incidenten een beroep moet worden gedaan op bijstand. Dit mede in overweging nemende komt de Inspectie op basis van het bovenstaande in combinatie met de deelconclusies tot de volgende conclusies en geeft daarmee antwoord op de centrale vraag:

Algehele conclusies

De rampbestrijdingsorganisatie van het eiland Saba is op het moment van meten mede door de beperkte hulpverleningscapaciteit in beperkte mate voorbereid op het bestrijden van rampen of crises en is in hoge mate afhankelijk van bijstand en zelfredzaamheid.

Nog niet alle convenanten en regelingen genoemd in de veiligheidswet BES zijn opgesteld of bestuurlijk bekrachtigd.

Aanbevelingen

De Inspectie realiseert zich dat de rampenbestrijdingsorganisatie op Saba in opbouw is en dat de verdere ontwikkeling van deze organisatie in stappen plaats moet vinden. Daarnaast speelt mee dat op het eiland maar een beperkte hulpverleningscapaciteit aanwezig is. Dit in overweging nemende komt de Inspectie tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan het Bestuurscollege:

1. Maak een heldere keuze voor het maatgevend scenario waarop de hulpverleningsdiensten zich moeten voorbereiden en stel de bestuurlijke ambitie hiervoor vast.

2. Leg prioriteit bij het uitwerken van de deelplannen van alle bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken partijen, zodat taken en de daarbij benodigde capaciteit duidelijk worden.

3. Breng in beeld aan welke bijstand mogelijk behoefte is, maak een overzicht van wie welke bijstand op welke wijze zou kunnen verlenen en maak afspraken met betrekking tot deze bijstand.

4. Geef prioriteit aan het op sterkte brengen en houden van de hulpverleningsdiensten in het bijzonder de brandweer.

5. Zorg voor een robuuste gemeenschappelijke meldkamer en een betrouwbaar verbindingsnetwerk.

6. Maak de gemeenschappelijke meldkamer onderdeel van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

7. Zorg dat alle medewerkers in de rampenbestrijding tenminste over goede basisvaardigheden beschikken door te voorzien in voldoende opleidingen, trainingen en oefeningen.

8. Zorg dat de structuur van de geneeskundige kolom goed aansluit bij de andere structuren binnen de rampenbestrijdingsorganisatie.

Aanbevelingen aan de korpsbeheerder en de NCTV:

1. Zorg dat convenanten en regelingen die voortvloeien uit de Veiligheidswet BES worden opgesteld en bestuurlijk vastgesteld.
   Indien in gezamenlijkheid wordt besloten dat geen invulling wordt gegeven aan het opstellen van regelingen leg dit dan vast.

Bijlage 1 Afkortingen

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BKCN	Brandweerkorps Caribisch Nederland
BPZ	Basis politiezorg
CN	Caribisch Nederland
CoPI	Commando Plaats Incident
CRIB	Centraal registratie en informatiebureau
EBT	Eilandelijk Beleidsteam
ESF	Emergency Support Function
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio
GMK	gemeenschappelijke meldkamer
GSM	Global System for Mobile Communications
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OLS	Openbaar Lichaam Saba

Bijlage 2 Onderzoekskader

Onderstaande tekst geeft een overzicht van de documenten die de Inspectie heeft gehanteerd om het functioneren van de crisisorganisatie tijdens het onderzochte incident tegen af te zetten.

Formele wet- en regelgeving

Om de bestrijding van een incident te kunnen aansturen en coördineren is in de Veiligheidswet BES[11] beschreven op welke wijze de rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie moet worden georganiseerd. Tevens is de wet opgenomen welke plannen de bestuurscolleges moeten opstellen en aan welke voorwaarden die plannen moeten voldoen. Daarnaast zet de wet uiteen welke teams met welke functionarissen gevormd moeten worden in het geval van een grootschalig incident.

De organisatie van het brandweerkorps op de eilanden is voor wat betreft de minimale eisen geregeld in het Besluit brandweer BES.

De in de Veiligheidswet BES genoemde AMvB's, convenanten en regels zijn (nog) niet opgesteld.

Plannen en procedures

De organisatie en inrichting van het brandweerkorps Caribisch Nederland is beschreven in het Beheersplan 2012-2015 van het brandweerkorps. Daarnaast is gebruik gemaakt van de jaarplannen 2013 en 2014 (in concept) alsmede de oefencyclus 2013/2014 om informatie te verzamelen over de relevante monodisciplinaire en multidisciplinaire aspecten.
Voor het korps Politie Caribisch Nederland is gebruik gemaakt van het deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps BES en het jaarplan 2014 van het KPCN.

Lopende het onderzoek is naar voren gekomen dat de in 2012 en 2013 door de GGD Haaglanden op de BES onderzoeken zijn gedaan naar de oprichting en implementatie van een GHOR-organisatie. De rapporten die zijn uitgebracht na deze onderzoeken zijn gebruikt om een stand van zaken ten aanzien van de GHOR te kunnen belichten.

[11] Wet van 30 september 2010, houdende bepalingen over de politie en over de brandweerzorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Bijlage 3 Bronnen

Voor dit onderzoek heeft de Inspectie gebruik gemaakt van de volgende documenten en andere bronnen.

- Veiligheidswet BES
- Risicoprofiel Saba
- Beleidsplan Saba
- Rampen- en crisisplan Saba
- Besluit brandweer BES
- Beheersplan 2012-2015 brandweerkorps CN
- Concept voorstel nieuw O&F rapport Brandweerkorps CN 2012
- Stadsuitrukprocedure BKCN Saba
- Jaarverslag 2012 brandweerkorps CN
- Oefencyclus 2013/2014 brandweerkorps CN
- Jaarplan 2014 Korps Politie Caribisch Nederland
- Deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES
- Verslag veldbezoek GHOR Saba van 26 oktober tot 2 november 2012
- Eindverslag GHOR Structuur Saba, juli 2013

Bijlage 4 Scenario praktijktoets

Op1 april om 09.00 uur vindt er een explosie plaats in de powerplant. Als gevolg hiervan raakt de brandstofvoorziening lek en breekt er brand uit. De oorzaak van de explosie is onbekend.
Noodgedwongen moet de powerplant geheel stil gelegd worden.
Bij de brand raakt een werknemer die werkzaamheden uitvoerde zwaar gewond en collega overlijd ter plaatse aan zijn verwondingen. Op de kade raken twee buitenlandse toeristen gewond door rondvliegende delen. In de haven komt op een boot met buitenlandse duikers ook een brokstuk terecht en zorgt daar ook voor een gewonde.



De brand kan na een uur geblust worden, maar de power plant is zodanig beschadigd dat deze zelfs niet gedeeltelijk kan worden opgestart.
Reparatie gaat naar verwachting enkele dagen duren, omdat voor de reparatie noodzakelijke onderdelen vanuit het buitenland moeten komen.

Colofon

Afzendgegevens	Inspectie Veiligheid en Justitie Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 20301 2500 EH Den Haag www.ivenj.nl
Projectnaam	Nulmeting organisatie rampenbestrijding Saba